

Panamá, 21 de febrero de 2002.

Licenciado

ANEL ANTONIO ADAMES PALMA

Director General

Instituto para la Formación y Aprovechamiento
de los Recursos Humanos (IFARHU)

E. S. D.

Señor Director General:

Damos respuesta a su atenta Nota D.G. 110-2001-1146, fechada el 11 de diciembre del 2001, mediante la cual consulta nuestra opinión sobre la reclamación presentada por la sociedad GANADERA BUGABA-BARU, S. A.

La consulta sometida a nuestro análisis toca diversos aspectos del Derecho, incluso el relativo a la ética en la actuación pública, siendo este último, a nuestro juicio, el de más relevancia.

De conformidad con la fotocopia adjuntada a la consulta, de la Escritura Pública número 627 de 7 de julio de 1969, otorgada ante el Notario Primero del Circuito de Chiriquí, e inscrita en el Registro Público, Sección de la Propiedad, Provincia de Chiriquí, el 28 de julio de 1969, la sociedad GANADERA BUGABA-BARU, S. A. traspasó al IFARHU un globo de terreno de 10,000 m² (1h), ubicado en el Distrito de Bugaba y que constituye la Finca número 11,763, inscrita al folio 472 del tomo 1045, Sección de la Propiedad del Registro Público, Provincia de Chiriquí.

La cláusula TERCERA de este instrumento público dice textualmente: "Declaran las partes que si en un **término de dos (2) años**, a partir de la fecha de la firma de esta Escritura, el INSTITUTO PARA LA FORMACIÓN Y APROVECHAMIENTO DE RECURSOS HUMANOS (IFARHU) **no ha realizado obras de construcción** en dichas tierras, **éstas volverán a formar parte de la finca de sociedad Ganadera Bugaba Barú, Sociedad Anónima.**" (el resaltado es nuestro)

En esta cláusula se sienta en forma prístina el traspaso condicionado de la finca N°11,673, por lo que el título que recibió el IFARHU no es perfecto, pues el mismo está condicionado al cumplimiento de una obligación por parte del IFARHU.

La cláusula CUARTA, a su vez, estableció que "... **EL COMPRADOR** declara que **acepta la venta** que por este medio se le hace, **con las condiciones descritas en esta Escritura...**" (las negritas son nuestras)

En el Acta de la Junta Directiva de GANADERA BUGABA BARU, S.A., transcrita en la misma Escritura número 627, se lee: "...Los Directores presentes discutieron ampliamente todos los aspectos de esta donación y acordaron obsequiar dicho terreno al IFARHU, con la siguiente condición: **Si dentro de dos años el citado Instituto no construye instalaciones adecuadas para dictar los cursos de capacitación que se proponen, esta donación queda sin ningún valor...**" Salta a la vista que la redacción de la cláusula TERCERA es un tanto diferente a la redacción de la Resolución de la Junta Directiva, siendo esta última aún mucho más precisa en la determinación de la condición impuesta al traspaso en referencia. (resalta la Procuraduría)

A su vez el artículo 29 de la Ley 1 de 1965, Orgánica del IFARHU, preceptúa:

"Artículo 29: Las obligaciones que surjan de los actos y contratos del Instituto prescribirán a los quince (15) años contados a partir de la fecha en que la obligación sea exigible."

La pregunta que surge, inevitablemente, de la lectura del planteamiento del problema arriba expuesto, es la siguiente:

"¿Está vigente la obligación del IFARHU de reintegrar al patrimonio de GANADERA BUGABA-BARU, S.A. la finca número 11,763, arriba mencionada, o, por el contrario, dicha obligación está prescrita?"

El primer extremo permite una sólida sustentación jurídica. Por un lado, la donación hecha por la sociedad GANADERA BUGABA BARU, S.A. es entre vivos, por tanto, se regirá, de acuerdo al artículo 942 del Código Civil, por lo dispuesto en el Título VI del Libro III del Código Civil, así como por las disposiciones generales de los contratos y obligaciones establecidas en dicha excerta, sólo en aquello no regulado en el Título VI.

El artículo 964 del Código Civil sienta el principio de la revocación de las donaciones a instancia del donante (en este caso GANADERA BUGABA BARU, S.A.) cuando el donatario (IFARHU) haya dejado de cumplir alguna de las condiciones que aquél le impuso (construir obras), en cuyo caso los bienes donados (la finca 11,763) volverán al donante (GANADERA BUGABA BARU, S.A.).

El contrato de donación suscrito entre IFARHU y GANADERA BUGABA BARU, S.A. es Ley entre las partes contratantes y debe cumplirse al tenor del mismo, tal como reza el artículo 976 del Código Civil. Desde este punto de vista, el IFARHU debe honrar sus obligaciones, independientemente del tiempo que hubiere transcurrido desde que las haya contraído hasta el momento en que se le hubiese reclamado su cumplimiento por aquello de la ética pública en el ejercicio de sus funciones.

El artículo 999 del Código Civil es claro al respecto: En las obligaciones condicionadas, como es el caso presente, la adquisición de los derechos (esto es la adquisición definitiva de la propiedad por parte del IFARHU) dependerán de los acontecimientos que constituyan la condición. Sólo este cumplimiento puede perfeccionar el derecho de propiedad del IFARHU sobre la finca N°11,673.

Consideramos que en la solución del problema planteado no puede dejarse de lado un principio fundamental en las actuaciones de la administración pública, cual es el "principio de la buena fe" que recoge el artículo 1109 del Código Civil.

El artículo citado expresamente señala lo siguiente:

"Artículo 1109: Los contratos se perfeccionan por el mero consentimiento, y desde entonces obligan, no sólo al cumplimiento de lo expresamente pactado, sino también a todas las consecuencias que, según su naturaleza, sean conforme a la buena fe, al uso y a la ley.
..."

La Corte Suprema de Justicia ha señalado que la Administración infringe el principio de buena fe al ir en contra de sus actos propios. Esta aseveración la hizo la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en la sentencia de fecha 10 de octubre de 1996, cuya parte pertinente nos permitimos citar:

"Si bien es cierto que posteriormente a la adjudicación concedida mediante la Resolución de Gerencia N°16-94 de 21 de abril de 1994 no se suscribió contrato alguno, no es menos cierto que se violenta el principio de buena fe que debe regir en las relaciones del Estado

con sus administrados. Lo anterior es así pues, se le creó al administrado la esperanza de adquirir una propiedad mediante pagos efectuados por un **acuerdo preliminar** el cual se perfeccionaría con la suscripción del contrato y su posterior inscripción en el Registro Público, ...Jesús González Pérez amplía este aspecto cuando señala que "la aplicación del principio de la buena fe permitirá al administrado recobrar la confianza en que la Administración no va exigirle más de lo que estrictamente sea necesario para la realización de los fines públicos que en cada caso concreto persiga...confianza en fin, en que el procedimiento para dictar el acto que dará lugar a las relaciones entre Administración y administrado, no va adoptar una conducta confusa y equívoca que más tarde permita eludir o tergiversar sus obligaciones.

Es de allí que ir contra los actos propio, según el mismo autor, es una actuación contraria a la buena fe. (GONZALEZ PERDOMO, JESÚS, El principio General de la Buena Fe en el Derecho Administrativo, Editorial Civitas, S.A., Segunda Edición, Madrid, España, Madrid, España, 1989, pág. 69 y 76)

...¹

Consideramos que el IFARHU, no puede alegar la prescripción del derecho de la sociedad GANADERA BUGABA BARU, S.A., a pedir la devolución de la finca 11,673, toda vez que cuando celebró el Contrato de Donación con dicha sociedad, aceptó la condición de la devolución de la finca si no se llegase a construir en la misma dentro de los dos (2) años siguientes y el cedente aceptó de buena fe que la Administración cumpliría lo pactado.

A nuestro juicio, el IFARHU al no honrar lo pactado estaría vulnerando principios éticos, los cuales deben estar presente en todas las actuaciones de la Administración Pública.

También consideramos que no puede alegarse prescripción en el presente caso, pues como hemos mencionado, la donación no llegó a perfeccionarse por el incumplimiento de la única condición establecida: construcción de obras dentro de los dos (2) años siguientes a la celebración del contrato. Por tanto, la Finca 11,673 no puede considerarse hoy día como parte del patrimonio del IFARHU; es decir,

¹ Registro Judicial de octubre de 1996, pág.376.

que no ha adquirido la condición de bien público y por ende, no le son aplicables las normas referentes a la disposición de bienes públicos.

El procedimiento para que el IFARHU cumpla con su obligación de reintegrar al patrimonio de GANADERA BUGABA BARU, S.A. la finca número 11,673 debe formularse en el otorgamiento de una Escritura Pública mediante la cual el IFARHU traspasa su título a GANADERA BUGABA BARU, S.A. sobre la finca premencionada, y ambas partes acuerdan no tener reclamaciones de ninguna naturaleza que hacerse mutuamente, ya fuesen judiciales o extrajudiciales.

Esta afirmación es la consecuencia lógica de la imperfección del título del IFARHU sobre la finca 11,673. Si el título hubiese sido perfecto, entonces este bien sería considerado como un bien patrimonial del IFARHU, por lo que su disposición hubiese sido regulado por la Ley 56 de 1995, que regula la Contratación Pública.

La imperfección a que hemos hecho referencias obliga al IFARHU a deshacerse del Título en la misma forma en que lo adquirió.

Esperando que le sea de utilidad nuestro análisis, reciba las expresiones de nuestra consideración y aprecio

Atentamente,

ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER
Procuradora de la Administración

Alma Montenegro de Fletcher

Procuradora de la Administración

AMdeF/12/hf.